Deutscher Bundestag **Drucksache 19/13512**

19. Wahlperiode 24.09.2019

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Beate Walter-Rosenheimer, Britta Haßelmann, Annalena Baerbock, Katja Dörner, Ulle Schauws, Dr. Anna Christmann, Kai Gehring, Erhard Grundl, Dr. Kirsten Kappert-Gonther, Maria Klein-Schmeink, Kordula Schulz-Asche, Margit Stumpp, Canan Bayram, Dr. Konstantin von Notz, Filiz Polat, Tabea Rößner und der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 38)

A. Problem

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) verbürgt die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürgerinnen und Staatsbürger. Er ist im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit bei der Zulassung zur Wahl des Deutschen Bundestages zu verstehen. Differenzierungen können nur durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind. Ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht kann vor diesem Hintergrund verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen ist, dass die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße besteht. So ist es von jeher als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft wird, das in Art.38 Absatz 2, 1.Halbsatz GG derzeit (seit 1970) mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (zuvor des 21.Lebensjahres) bestimmt ist. Der dadurch derzeit bewirkte Ausschluss auch der 16-und 17jährigen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger vom aktiven Wahlrecht ist allerdings trotz notwendig

verallgemeinernder Typisierung der Wahlaltersfestlegung und trotz des dabei bestehenden Einschätzungsraumes des Gesetzgebers mit einer ebenfalls notwendigen willkürfreien sachlichen Begründung nicht zwingend zu rechtfertigen. Denn bei dieser Altersgruppe lässt sich weder eine generell mangelnde Einsichts-und Urteilsfähigkeit noch eine generell fehlende Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen mit der nötigen Gewissheit feststellen. Dem wird die bestehende Wahlaltersgrenze nicht gerecht. Grundrechte, Einsichts- und Urteilsfähigkeit sowie Verantwortungsbewusstsein von Jugendlichen gebieten vielmehr die Teilhabe dieser Altersgruppe am demokratischen Prozess.

B. Lösung

Angemessene Senkung der Wahlaltersgrenze in Art.38 Abs. 2 1.Halbsatz GG auf die Vollendung des 16. Lebensjahres. Anschließend entsprechende Änderung des Bundeswahlgesetzes.

C. Alternativen

Denkbar wäre, im Grundgesetz auf die Festlegung einer Wahlaltersgrenze überhaupt zu verzichten und dies als nähere Regelung des Wahlrechts (Art. 38 Abs. 3 GG) ebenfalls der Bestimmung durch den Bundesgesetzgeber zu überlassen. Angesichts der Bedeutung der Wahlaltersgrenze für den demokratischen Prozess und aus Gründen der Rechtssicherheit soll es aber bei dem traditionellen Regelungsort der Verfassung verbleiben.

Eine Alternative könnte das sogenannte Eltern- bzw. Familienwahlrecht sein. Dies wäre aber mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl und dem höchstpersönlichen Charakter und damit der Unvertretbarkeit der Wahlhandlung nicht vereinbar und würde zu unlösbaren praktischen Problemen führen, etwa bei unterschiedlichen Wahlabsichten der Eltern oder zwischen Eltern und Kindern bzw. Jugendlichen und bei unterschiedlichen Staatsangehörigkeiten der Elternteile einerseits und des Kindes bzw. Jugendlichen andererseits. Dieser Ansatz würde nicht die persönliche Rechtsstellung von Jugendlichen stärken. Gestärkt würden vielmehr die Rechte der Sorgeberechtigten. Deren politische Anschauungen stimmen aber nicht unbedingt mit denen der Jugendlichen überein.

Statt die Selbstbestimmung von Jugendlichen zu stärken und sie als politisch Handelnde anzuerkennen, würde das Elternwahlrecht als Bevormundungsrecht genau das Gegenteil bewirken.

Dagegen ist ein sogenanntes Kinderwahlrecht dergestalt, dass sich Kinder bzw. Jugendliche im Alter unter der generell festgelegten Altersgrenze für das aktive Wahlrecht, sobald sie dies wollen und eigenständig können, persönlich in das Wählerverzeichnis eintragen lassen, als Alternative und weiterer Schritt zu einem generationengerechten allgemeinen Wahlrecht denkbar.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Um junge Menschen besser über ihre Partizipationsrechte zu informieren und gezielte politische Aufklärungsarbeit stärker auszubauen, können im Rahmen einer Informationskampagne für Bund und Länder Kosten entstehen, auch etwa für entsprechende, als notwendig erscheinende Förderung der Bundeszentrale für politische Bildung und der dafür zuständigen Stellen der Länder.

Entwurf eines Gesetzes Änderung des Grundgesetzes (Artikel 38)

Vom …

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Änderung des Grundgesetzes

In Artikel 38 Absatz 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. März 2019 (BGBl. I S. 404) geändert worden ist, wird die Angabe „achtzehnte“ durch die Angabe „sechzehnte“ ersetzt.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 24. September 2019

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Demokratie lebt von der Gestaltung, der Einmischung und dem politischen Engagement aller Bürgerinnen und Bürger. Dazu gehören auch die Jugendlichen, denn sie tragen mit Kreativität, Flexibilität und Mut wesentlich zum gesellschaftlichen Wandel bei. Sie sind neuen Ideen gegenüber aufgeschlossen und haben gleichzeitig den größten Einfluss auf Gleichaltrige. Einstellungen und Verhaltensweisen der Jugendlichen heute sind ein Indikator für den Zustand der Gesellschaft von morgen.

Es ist deshalb von zentraler Bedeutung, dass Jugendliche in ihrem Lebensalltag demokratische Erfahrungen machen und sich selbst als Inhaberinnen und Inhaber von Rechten wahrnehmen. Dazu gehören das Recht auf gesellschaftliche Teilhabe und der Anspruch, an politischen Grund-und Richtungsentscheidungen mitwirken zu können. Über Teilhabeprozesse wird ein demokratisches Grundverständnis vermittelt, ein wesentlicher Beitrag, um sich in unserer Gesellschaft wirklich zu Hause zu fühlen und Demokratie nachhaltig und langfristig abzusichern.

Jugendliche sind Trägerinnen und Träger eigener demokratischer Rechte, die gewährleistet und deren tatsächliche Umsetzung gefördert werden müssen. Eine unverzichtbare Voraussetzung für eine stärkere Partizipation von Jugendlichen ist die Ermöglichung des aktiven Wahlrechts zum Deutschen Bundestag auch für 16- und 17-Jährige, also ab Vollendung des 16. Lebensjahrs. Es ist ein deutliches Signal an junge Menschen, dass sie von Zukunftsentscheidungen, von denen sie selbst am stärksten betroffen sind, nicht länger ausgeschlossen sind.

Das Ausschließen jugendlicher Staatsbürgerinnen und Staatsbürger unter 18 Jahren von den Wahlen des Deutschen Bundestags stellt einen Eingriff in den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl dar. Dies ließe sich nur rechtfertigen, wenn es dem Schutz eines der Allgemeinheit der Wahl gleichwertigen Verfassungsguts dient. Ein solcher Grund kann die Sicherung der Kommunikationsfunktion der Wahl sein. Wenn bei bestimmten Personengruppen davon auszugehen ist, dass sie nicht ausreichend an dem Kommunikationsprozessen zwischen Volk und Staatsorganen teilhaben können, ist ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Mit dem Festlegen eines Mindestalters für die aktive Teilnahme an den Wahlen zum Deutschen Bundestag soll gewährleistet werden, dass - bei notwendig typisierender Betrachtung - nur Personen wählen, die über das notwendige Mindestmaß an Reife und Vernunft, an Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügen.

Ergebnisse der Jugendsozialisations- und Entwicklungsforschung belegen, dass die Selbständigkeit Jugendlicher durch veränderte Bedingungen des Aufwachsens zugenommen hat. Jugendliche sind beispielsweise in ihren Familien zunehmend in Aushandlungsprozesse einbezogen und werden im Zuge gesellschaftlicher Umbrüche immer früher mit Entscheidungssituationen konfrontiert. Jugendliche sind daneben die Altersgruppe, die sich durch die höchste Engagementbereitschaft auszeichnet und sich überdurchschnittlich häufig zivilgesellschaftlich und bürgerschaftlich engagiert. Sie zeigen durch ihre Mitarbeit in Jugendverbänden, Initiativen und anderen Beteiligungsformen ihre Einsatzbereitschaft für die zukunftsfähige Entwicklung unserer Gesellschaft. „Die kognitive Entwicklungsforschung zeigt, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfindet, der sie dazu befähigt, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steigt in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechende Urteile abzugeben“ (Hurrelmann 2016: Jugend und Politik S. 318). In der Regel erlangen junge Menschen mit 16 Jahren ihren ersten Schulabschluss in Form der mittleren Reife. Die allgemeinbildenden Schulen haben das Ziel, ihren Schülerinnen und Schülern die für ein selbstverantwortetes Leben notwendigen Fertigkeiten und Fähigkeiten zu vermitteln. Es ist also davon auszugehen, dass 16 und 17 jährige Jugendliche das notwendige Mindestmaß an Reife und Vernunft erlangt haben.

Das deutsche Recht kennt darüber hinaus eine Reihe von Bestimmungen, denen zufolge wichtige persönliche und weltanschauliche Entscheidungen nicht an den Status der Volljährigkeit gebunden sind. Mit 14 Jahren sind Jugendliche strafmündig. Die Rechtsordnung geht also davon aus, dass Jugendliche reif genug sind, Verantwortung und Konsequenzen für ihr Handeln übernehmen zu können. § 5 Satz 2 des Gesetzes über die religiöse Kindererziehung (RelKErzG) gestattet es Zwölfjährigen, sich gegen einen von den Eltern veranlassten Konfessionswechsel zu wehren. Nach § 5 Satz 1 RelKErzG können sich Jugendliche mit 14 Jahren ohne Zustimmung der Eltern entscheiden, zu welchem religiösen Bekenntnis sie sich halten wollen. Dies umfasst auch die Entscheidung über die Teilnahme am Konfessionsunterricht. Mit sieben Jahren setzt bereits die beschränkte Geschäftsfähigkeit ein.

Der Ausschluss von 16- und 17-Jährigen vom aktiven Wahlrecht ist nicht zwingend zu begründen. Denn sie besitzen die zur aktiven Teilnahme an der Wahl zum Deutschen Bundestag notwendige Reife und Vernunft. Der Gesetzgeber kann diese Altersgruppe unbeschadet seines Einschätzungs-und Gestaltungsraums auch nicht allein mit der Begründung einer verallgemeinernden, für die Durchführbarkeit und Sicherstellung der Massenveranstaltung Wahl grundsätzlich notwendigen Typisierung vom aktiven Wahlrecht ausschließen. Die Festlegung der Wahlaltersgrenze muss vielmehr zugleich in der Sache mit hinreichender Gewissheit rechtfertigbar sein und willkürfrei erfolgen. Die mit dem derzeitigen Ausschluss der 16- und 17-jährigen jugendlichen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger vom aktiven Wahlrecht verbundene Ungleichbehandlung ist nicht hinreichend gerechtfertigt.

Sachgerecht ist es vielmehr, den Weg weiter zu beschreiten, den der Gesetzgeber vor bereits 50 Jahren im Jahre 1970 begonnen hat. Das aktive Wahlalter beginnt seither nicht mehr mit der Vollendung des 21. sondern mit der Vollendung des 18. Lebensjahres. Nach dieser Grundgesetzreform ist nunmehr ein weiterer Schritt angezeigt, junge Menschen ernst zu nehmen und sie voll gleichberechtigt in den politischen Entscheidungsprozess zu integrieren.

Einige Bundesländer haben bereits geregelt, dass Jugendliche ab 16 Jahren an Kommunal- und Landtagswahlen teilnehmen dürfen; ebenso an Volksentscheiden. 1996 durften bei den Kommunalwahlen in Niedersachsen erstmals 16-Jährige wählen. Die Länder Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen haben das aktive kommunale Wahlrecht auf 16 Jahre abgesenkt. Als erstes Bundesland hatte Bremen das aktive Wahlrechtsalter zur Landtagswahl auf 16 Jahre abgesenkt. In Bremen durften 16-Jährige bei den Wahlen zur Bürgerschaft 2011 erstmals an einer Landtagswahl teilnehmen. Dem Vorbild Bremens folgten die Länder Brandenburg (2012), Hamburg und Schleswig-Holstein (2013). Eine Differenzierung des Mindestalters für das aktive Wahlrecht anhand der räumlich wie sachlich unterschiedlich begrenzten Zuständigkeiten von Kommunalvertretungen, Landesparlamenten, Bundestag und Europaparlament erscheint als nicht sachgerecht. Wert und Bedeutung demokratischer Teilhabe in Form des Wahlrechts sind davon grundsätzlich unabhängig.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung Art.38 Abs.2 1.Halbsatz GG)

Angemessene verfassungsunmittelbare Absenkung des Mindestalters für das aktive Wahlrecht zum Deutschen Bundestag von der Vollendung des 18. auf die Vollendung 16.Lebensjahres.

Zu Artikel 2

Regelt das Inkrafttreten.